

POR UM MODELO FORTE DE PROTEÇÃO JURÍDICA À PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DA MULHER: PROPOSTAS DE CONCRETIZAÇÃO IMEDIATA E DE MODIFICAÇÕES ESTRUTURAIS

Raquel Cavalcanti Ramos Machado¹

Jéssica Teles de Almeida²

Desirée Cavalcante Ferreira³

Flávia da Costa Viana⁴

Resumo: O artigo objetiva apresentar os resultados colhidos no âmbito do subgrupo de trabalho voltado à participação feminina na política, no projeto de Sistematização das Normas Eleitorais do Tribunal Superior Eleitoral, realizado em 2021, para, a partir dos dados coletados, apresentar proposições de medidas imediatas e estruturantes para a promoção de um sistema forte de proteção jurídica da participação das mulheres. As conclusões são fruto de análises de documentos, discussões e levantamentos realizados em amplo diálogo acadêmico, social e institucional, a fim de proporcionar mais eficiência aos diferentes níveis de proposições. O modelo proposto considera a necessidade de modificações legislativas, mas também de interpretação das normas jurídicas já existentes. Desse modo, o trabalho busca contribuir para a formação de um sistema forte e eficaz de estímulo e proteção da participação política das mulheres.

Palavras-chaves: participação política da mulher; sistematização das normas eleitorais; proteção jurídica; democracia.

¹ Professora de Direito Eleitoral da Universidade Federal do Ceará (UFC). Advogada. Graduada pela UFC. Mestre pela UFC. Doutora pela Universidade de São Paulo (USP). *Visiting Research Scholar* da Wirtschaft Universistat Vienna (2015 e 2016). Professora pesquisadora convidada da Faculdade de Direito da Universidade Paris Descartes (2017). Professora pesquisadora convidada da Faculdade de Direito da Universidade de Firenze (2018). Coordenadora do Grupo de Pesquisa e Extensão em Direito Eleitoral “Ágora: Educação para a cidadania: denúncia e esperança.” (UFC). Coordenadora do projeto “Flor do Mandacaru: Educando Mulheres para Cidadania”.

² Professora da Universidade Estadual do Piauí (Uespi). Coordenadora do Curso de Direito da Fied/Uninta. Advogada e consultora jurídica. Doutoranda, Mestra e Bacharela em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC. Membro da Academia brasileira de Direito Eleitoral e Político (Abradep). Pesquisadora do grupo de pesquisa e extensão em Direito Eleitoral “Ágora: Educação para a cidadania: denúncia e esperança” (UFC) e do grupo “Direito Humanos e das Minorias” (UFC). Coordenadora do projeto “Flor do Mandacaru: Educando Mulheres para Cidadania”.

³ Professora de Direito Constitucional. Advogada. Doutoranda e Mestra em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC. Membro do Observatório de Violência Política Contra a Mulher. Membro da Comissão Especial do Pacto Global do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).

⁴ Juíza do Tribunal de Justiça do Paraná (TJPR). Juíza efetiva da Corte Eleitoral paranaense e Diretora-Executiva da Escola Judiciária Eleitoral (EJE/PR). Membro da Coordenação Executiva do Grupo de Trabalho do TSE para Sistematização de Normas Eleitorais. Presidente da Comissão “Mulheres na Política” do TRE/PR, em 2019. Presidente Honorária da União Internacional dos Juizes de Língua Portuguesa. Vice-Presidente da Comissão de Estudos de Direito Civil da União Internacional de Magistrados. Participante do Women’s Leadership Network Program da Universidade de Columbia, Nova York, 2019/2020. Graduada em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Pós-graduada em Processo Civil pelo Instituto Brasileiro de Estudos Jurídicos (IBEJ) e em Direito Público pela EMAP.

1. Introdução

A coerção pode encorajar a adesão de determinadas pessoas ao cumprimento de diretrizes, mudando o ambiente sociológico de forma que adesões livres, já desvinculadas da aplicação de uma coerção, passem a ser comuns? Para Frederick Schauer (2015), sim. Como exemplo, invoca o convívio determinado legalmente diante do fim da segregação racial. Por força de lei, brancos e negros passaram a conviver, o que terminou se incorporando como uma atitude livre e socialmente propagada (SCHAUER, 2015, p. 103).

Nesse sentido, em relação à participação da mulher, na política formal, uma das estratégias delineadas para auxiliar na mudança do ambiente sociológico da sub-representação política foi a instituição, na década de 1990, de reserva de espaços, no processo eleitoral, para gênero⁵ minoritário, as chamadas cotas de candidaturas.

A finalidade da instituição das cotas de candidatura, no Direito Positivo brasileiro, certamente é fomentar a participação e incluir mais mulheres na política em face do déficit em sua representação parlamentar. A despeito disso, apenas a partir das eleições de 2012 e, com mais força, das eleições de 2018, iniciou-se um sério debate, no âmbito da Justiça Eleitoral, sobre as consequências do não cumprimento do percentual destinado ao gênero minoritário no processo eleitoral.

A tendência contemporânea, inclusive no cenário internacional, segue sendo a realização de reformas legislativas com a finalidade de alcançar mais equidade de gênero na política (ARGENTINA..., 2017; LAFUENTE, 2014). As medidas atuais adotadas por diversos países da América Latina, por exemplo, colocam as mulheres, de fato, em “posição competitiva na lista partidária” (HTUN, 2001, p. 3). Importa, portanto, considerar o sucesso de reformas dessa natureza para a efetiva mudança da realidade social.

Com base nessas premissas, o objetivo deste trabalho é apresentar, para a sociedade em geral, os resultados frutos de estudos e pesquisas realizados no âmbito do Grupo de Trabalho que trata da participação política dos grupos minoritários do projeto de Sistematização das Normas Eleitorais (SNE), do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), em 2021, e propor mudanças estratégicas e estruturantes para a construção de um modelo forte de proteção da participação política das mulheres.

Com base em diagnósticos realizados nos documentos analisados e dos conteúdos produzidos em reuniões com integrantes do subgrupo, foram elencadas questões reputadas centrais para o avanço das discussões sobre a temática, tanto a partir de um viés interpretativo quanto de modificações legislativas.

⁵ Para as eleições de 2020, a Resolução nº 23.609, de 18 de dezembro de 2019, a qual dispõe sobre a escolha e o registro de candidatas, usa expressamente o termo "gênero", não "sexo", e traz dispositivos mais específicos para aplicação do art. 10, § 3º, da Lei Geral das Eleições.

A metodologia de trabalho foi a seguinte: 1) análise de documentos; 2) discussões em grupo para identificação dos pontos a serem debatidos e divisão de atividades; 3) levantamento de outros documentos (legislação) e de bibliografias sobre o tema; 4) delimitação dos problemas; 5) formulação de propostas; 6) discussão entre os grupos; 7) elaboração do relatório parcial; e 8) compilação científica.

Em relação aos problemas identificados, o diagnóstico geral aponta a necessidade de modificações ou concretizações relativas aos seguintes temas: candidaturas fraudulentas; cumprimento das normas pelos partidos (sistema de sanções e espécies de ações); paridade de gênero no Parlamento; paridade de gênero nas candidaturas; violência política de gênero; e efetivação da participação de mulheres em propagandas, convenções e atividades partidárias.

2. Modelo jurídico de proteção à participação política da mulher

Para compreendermos o diagnóstico realizado, é importante a compreensão do quadro legislativo atual em torno do tema “Participação Política da Mulher”. Neste tópico, o objetivo é explorar o que chamamos de atual modelo normativo brasileiro de proteção à participação política da mulher.

É relevante frisar que o citado arquétipo foi desenvolvido e está sendo aperfeiçoado a partir de esforços estatais para cumprir as normas internacionais de Direitos Humanos, mais precisamente a Convenção para Eliminar Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW – sigla em inglês), e a Constituição Federal (CF/1988, art. 5º, I), conforme se extrai da análise dos relatórios brasileiros enviados ao Comitê Internacional da CEDAW (BRASIL, 2013).

Esses esforços são contínuos, diante da própria complexidade dos obstáculos que existem ao exercício efetivo da participação política da mulher e da dinamicidade dos fatos da vida, que exigem reforços constantes do Estado, por meio de políticas e do Direito, para que os compromissos com a igualdade entre os gêneros na política se tornem uma realidade.

Os relatórios brasileiros enviados ao Comitê Internacional da CEDAW têm sido muito importantes para o desenvolvimento das pesquisas, pois permitem avaliar que a pauta por mais igualdade entre os gêneros na política não se trata de uma reivindicação difusa e verborrágica dos movimentos sociais e feministas, mas sim de pleitos que têm, em normas jurídicas formais (CEDAW e CF/1988), reconhecidas pelo Estado brasileiro nos relatórios analisados, o ponto de partida para a reivindicação legítima dessa igualdade.

O modelo brasileiro de proteção jurídica à participação política da mulher é o que designamos de conjunto de normas que têm como finalidade proteger e fomentar a participação política desse grupo (direito-meio) com a finalidade de alcançar mais igualdade (direito-fim) entre os gêneros no âmbito político-eleitoral (ALMEIDA; MACHADO, 2018).

Esse modelo pode ser resumido da seguinte forma:

Mecanismos de proteção	Dispositivo legal	Diploma normativo	Destinatários
Cotas de candidatura por sexo/gênero	Art. 10, § 3º	Lei nº 9.504/1997 (Lei Geral das Eleições)	Partidos políticos
Destinação de, no mínimo, 5% do Fundo Partidário para promoção e difusão da participação política das mulheres	Art. 44, <i>caput</i> , inciso V e § 5º	Lei nº 9.096/1995 (Lei dos Partidos Políticos)	Partidos políticos
Propaganda institucional destinada a incentivar a participação feminina na política	Art. 93-A ⁶	Lei nº 9.504/1997 (Lei Geral das Eleições)	Tribunal Superior Eleitoral
Reserva de 30%, no mínimo, de recursos do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha para candidatas	Art. 9º	Lei nº 13.165/2015 (Reforma Política de 2015)	Partidos Políticos
Reserva de gênero, na proporção mínima de 30%, também deve incidir sobre a constituição dos órgãos partidários, como comissões executivas e diretórios nacionais, estaduais e municipais	TSE – CTA 0603816-39	-	Partidos Políticos

Fonte: Elaboração própria.

Esse arquétipo possui caráter bifronte e conjuga duas categorias de ações afirmativas⁷: reserva e incentivo à ocupação de espaços. Sua finalidade é incluir o gênero minoritário no processo eleitoral por meio de uma garantia mínima de participação.

O citado modelo normativo vem evoluindo e sendo alimentado por fontes do Direito de naturezas diversas, notando-se, a partir de 2015, importantes julgamentos provenientes do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e do Supremo Tribunal Federal (STF), que incrementaram esse arquétipo normativo com novas proteções. Em relação ao ano de 2020, o TSE fortaleceu a proteção jurídica da participação política da mulher ao responder a CTA 0603816-39, fixando interpretação de que a regra garantista da reserva de gênero, na proporção mínima de 30%, também deve incidir sobre a constituição dos órgãos partidários, como comissões executivas e diretórios nacionais, estaduais e municipais (MACHADO; ALMEIDA, 2020).

O modelo normativo definido em 2018 já passou por alguns reforços e enxerga-se, em sua última evolução, uma importante medida para inserir, dentro das agremiações partidárias, a perspectiva social da mulher, no sentido empregado por Young (2000). Desse modo, uma vez que o arquétipo normativo brasileiro de proteção à participação política da mulher deriva de normas internacionais e constitucionais, é importante que se reflita sobre ações concretas, e até mais rápidas, para se atingir a finalidade das normas.

⁶ “Art. 93-A. O Tribunal Superior Eleitoral, no período compreendido entre 1º de abril e 30 de julho dos anos eleitorais, promoverá, em até cinco minutos diários, contínuos ou não, requisitados às emissoras de rádio e televisão, propaganda institucional, em rádio e televisão, destinada a incentivar a participação feminina, dos jovens e da comunidade negra na política, bem como a esclarecer os cidadãos sobre as regras e o funcionamento do sistema eleitoral brasileiro”.

⁷ Sobre os fundamentos das ações afirmativas, no Brasil, conferir CESAR (2003).

O TSE tem se mostrado sensível à pauta que envolve a inclusão de mais mulheres na política, como já se observou. Registra-se também ter sido a referida Corte, no exercício da sua função jurisdicional, uma grande responsável pelo reforço do modelo normativo de proteção à participação política da mulher, por meio da fixação de precedentes que reconheceram formas de punição aos infratores das normas. Precedentes são fontes do Direito, razão pela qual devem ter reconhecido o seu papel central na formatação de um sistema de proteção à participação política mais forte e inclusivo (ALMEIDA; MACHADO, 2019).

A situação singular da Justiça Eleitoral, que exerce função jurisdicional, mas também função administrativa intensa⁸, permite a análise desse problema jurídico a partir de mecanismos provenientes do exercício de ambas as funções. Como dito, o modelo normativo de proteção à participação política da mulher tem amparo direto em normas constitucionais que preveem direitos à igualdade, a não discriminações por razões de gênero e raça, bem como à participação política – direitos, portanto, fundamentais. Contudo, em face dos problemas diagnosticados e considerando que o Direito pode ser um instrumento de mudança do ambiente sociológico dessa exclusão, realizamos propostas por um modelo forte de proteção jurídica à participação política da mulher no Brasil.

3. Por um modelo forte de proteção jurídica à participação política da mulher

Ao nos propormos, mediante pesquisas e debates em grupo, a pensar, de forma mais macro, o problema, partimos dos dados expostos no “Relatório Final do Eixo Temático VII: Participação das Minorias no Processo Eleitoral”, do Grupo de Trabalho para Sistematização das Normas Eleitorais (SNE), cujo objetivo, além de analisar as questões relativas a cada subtema, foi oferecer propostas de encaminhamento resultantes dos trabalhos do GT, dentre as quais se destacam:

a) instituição de programa de diversidade da Justiça Eleitoral e de atualização do Programa de Acessibilidade da Justiça Eleitoral; b) inserção das disposições relativas às minorias no processo eleitoral também nas principais resoluções temáticas, contribuindo para fomentar a cultura de atenção cotidiana e rotineira à diversidade e à acessibilidade eleitoral; c) formalização do tema da garantia dos direitos políticos das pessoas com deficiência como um dos temas prioritários das ações de capacitação e de cidadania da Justiça Eleitoral, com inclusão de módulo específico na capacitação de mesários; e d) constituição de grupo de estudo com pesquisadores para aperfeiçoar as informações e dados da Justiça Eleitoral, com a finalidade de facilitar pesquisas acadêmicas e a fiscalização por parte do Tribunal e da sociedade civil, dentre outros. (BRASIL, 2019, p. 8).

Passamos a examinar as disposições do Código Eleitoral (Lei nº 4.737/1965), da Lei das Eleições (Lei nº 9.504/1997) e da Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/1995) sob o enfoque da

⁸ A Justiça Eleitoral, por ter a incumbência constitucional de organizar e gerenciar todo o processo eleitoral, exerce função administrativa que vai além da sua gestão própria. Sobre isso, conferir MACHADO (2018).

Constituição Federal de 1988, dos tratados e convenções das quais o Brasil é signatário, das leis e dos precedentes judiciais sobre minorias nos processos democráticos.

Sistematicamente, serão divididas as proposições em dois eixos: (a) *propostas de concretização imediata*, visando às próximas eleições; e (b) *propostas de modificação estrutural* que possibilitem a ampliação da participação efetiva das mulheres na política a médio prazo.

3.1 Propostas de concretização imediata

As propostas de concretização imediata que sugerimos são as que seguem.

3.1.1 Código Eleitoral (Lei nº 4.737/1965)

No Relatório Final do Eixo Temático VII, no que concerne ao subgrupo mulheres, somente foi realizada a menção a um dispositivo, cujo teor tem aplicação geral. Trata-se do art. 1º do Código Eleitoral (BRASIL, 1965):

Art. 1º Este código contém normas destinadas a assegurar a organização e o exercício de direitos políticos precipuamente os de votar e ser votado.

Parágrafo único. O Tribunal Superior Eleitoral expedirá instruções para sua fiel execução.

Foi sugerido o estabelecimento de diretrizes comuns para o tratamento inclusivo das minorias no processo eleitoral e a sistematização das normas esparsas.

Neste momento, propõe-se que, na atualização legislativa do Código Eleitoral, seja expressamente prevista a obrigação das instituições e dos partidos em pautar as suas ações com base na igualdade de gênero e de raça, fortalecendo a dimensão normativa do princípio da igualdade no Direito Eleitoral.

3.1.2 Lei das Eleições (Lei nº 9.504/1997)

A maior parte dos encaminhamentos relacionados à participação das mulheres no processo eleitoral teve como base questões extraídas de dispositivos da Lei das Eleições.

O art. 7º da Lei nº 9.504/1997 prevê a primazia da autonomia dos partidos para a definição das normas para a escolha e substituição dos candidatos e para a formação de coligações.

Art. 7º As normas para a escolha e substituição dos candidatos e para a formação de coligações serão estabelecidas no estatuto do partido, observadas as disposições desta Lei. (BRASIL, 1997).

Por outro lado, não há que se olvidar da necessidade de ampliação democrática também no funcionamento interno dos partidos. Na verdade, como parte essencial da política-eleitoral, os partidos políticos estão obrigados a adotar posturas e diretrizes compatíveis com a garantia de direitos, inclusive de grupos minorizados.

Nesse sentido, propõe-se a edição de norma em que seja determinada a obrigação dos partidos a chamar e incentivar a participação ativa de mulheres filiadas durante as convenções partidárias, notadamente por meio do uso da palavra.

Uma previsão em tal direção teria como finalidade o aperfeiçoamento e a valorização dessa etapa do processo eleitoral, porquanto, ao mesmo tempo em que é destacada a necessidade de participação concreta das mulheres, sinaliza a importância das deliberações durante as convenções, as quais não podem ser visualizadas como meros eventos formais em que prevalece o silêncio partidário e a manutenção de estruturas de poder já consolidadas.

Em relação ao papel exercido pela Justiça Eleitoral para o fortalecimento e aperfeiçoamento da democracia, sabe-se que este é indiscutível. Como prova disso, a legislação prevê o papel institucional de promover medidas de educação cidadã, conscientização acerca do exercício do voto livre e consciente e incentivo à participação de grupos minorizados na política.

Nesse sentido, é o teor do art. 93-A da Lei das Eleições:

Art. 93-A. O Tribunal Superior Eleitoral, no período compreendido entre 1º de abril e 30 de julho dos anos eleitorais, promoverá, em até cinco minutos diários, contínuos ou não, requisitados às emissoras de rádio e televisão, propaganda institucional, em rádio e televisão, destinada a incentivar a participação feminina, dos jovens e da comunidade negra na política, bem como a esclarecer os cidadãos sobre as regras e o funcionamento do sistema eleitoral brasileiro.

No Relatório Final do Eixo Temático VII, já havia sido apontada a necessidade de inclusão de outros grupos, como pessoas trans, indígenas e pessoas com deficiência, para fins de estabelecimento de políticas de incentivo de participação política. Também havia sido apontada a ausência de regulação por meio de resolução e proposto o estabelecimento de um plano de mídia para assegurar a adequada concretização dessa previsão legal.

3.1.3 Lei dos Partidos (Lei nº 9.096/1995)

A Lei nº 13.487/2017, em seu art. 5º, revogou os arts. 45, 46, 47, 48 e 49 e o parágrafo único do art. 52 da Lei nº 9.096/1995, extinguindo a propaganda partidária no rádio e na televisão a partir de 1º de janeiro de 2018.

Ocorre que, entre os dispositivos revogados, encontra-se o inciso IV do art. 45 da Lei dos Partidos Políticos, cuja redação era a seguinte:

Art. 45. A propaganda partidária gratuita, gravada ou ao vivo, efetuada mediante transmissão por rádio e televisão será realizada entre as dezenove horas e trinta minutos e as vinte e duas horas para, com exclusividade: (Revogado pela Lei nº 13.487, de 2017)

[...]

IV - promover e difundir a participação política feminina, dedicando às mulheres o tempo que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 10% (dez por cento) do programa e das inserções a que se refere o art. 49. (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015) (Revogado pela Lei nº 13.487, de 2017)

Como se observa, sobredita norma previa a obrigação de que, no mínimo, 10% do programa e das inserções da propaganda partidária fossem dedicados a promover e difundir a participação política feminina.

Depois da revogação da norma, entretanto, não houve edição de novo dispositivo, o que representou, na prática, um retrocesso na proteção normativa da participação das mulheres na política. Diante disso, é verificada a necessidade de edição de nova norma que resgate a proteção legislativa e a atualize, seguindo o critério de proporcionalidade já aplicado pela Lei Eleitoral.

Propõe-se, assim, a elaboração de norma que assegure que as mulheres tenham pelo menos 30% (trinta por cento) do espaço de visibilidade nos canais de diálogo e divulgação dos partidos políticos, incluindo sítios eletrônicos e páginas em redes sociais.

Outra proposta seria a inserção, no citado modelo, de ação de fomento, sobretudo, intrapartidária, para que os registros de candidaturas de mulheres possam refletir a diversidade racial.

Propõe-se, assim, a elaboração de norma que assegure que os programas, obrigatoriamente, e mediante a destinação equânime de recursos, garantam a promoção de ambas as categorias (gênero e raça).

Uma das possibilidades que enxergamos para concretizar a inclusão interseccional seria a alteração da redação do art. 44, *caput*, inciso V e § 5º da Lei nº 9.096/1995 (Lei dos Partidos Políticos) para constar:

Art. 44 [...]

V - na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, *inclusive autodeclaradas pretas e pardas (negras)*, criados e executados pela Secretaria da Mulher ou, a critério da agremiação, por instituto com personalidade jurídica própria presidido pela Secretaria da Mulher, em nível

nacional, conforme percentual que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 5% (cinco por cento) do total, devendo os programas, obrigatoriamente, e mediante a destinação equânime de recursos, *garantir a promoção de ambas categorias (gênero e raça)*.

Alguns partidos políticos, inclusive, têm secretarias específicas para pautas raciais e articulam-se diretamente com os movimentos sociais cujos propósitos são antirracistas, o que apresenta potencial de facilitar, ainda mais, a implementação desses programas.

Outro detalhe a ser observado é referente ao preenchimento da reserva de vagas – na direção das agremiações –, por força da decisão do TSE na CTA 0603816-39 (BRASIL, 2020). É importante que seja garantida a diversidade racial na ocupação desses cargos pelos partidos políticos, os quais, reforçamos, possuem a função política e social de fomentar e proteger a participação de mulheres na política, sem distinção de raça, classe, gênero e orientação sexual.

Relembra-se que uma atuação constituinte unida e suprapartidária das 26 deputadas constituintes, aliada ao movimento das mulheres, foi a responsável pela inclusão dos diversos direitos fundamentais das mulheres na Constituição. De fato, a luta pela concretização dos direitos fundamentais deve atravessar todas as questões partidárias. Aliás, qualquer norma constante nos estatutos dos partidos políticos que exortem ou legitimem o descumprimento dos direitos humanos e fundamentais seria inconstitucional.

Partindo desse pressuposto e do fato de que as mulheres podem vir a unir forças políticas no Parlamento para formarem uma coalizão em prol da concretização da igualdade de gênero; não obstante não haver essa garantia formal, é preciso que elas sejam protegidas contra as forças e represálias político-partidárias.

O ordenamento jurídico brasileiro garante que os partidos políticos, em relação aos cargos proporcionais, sejam detentores dos mandatos. Assim, é possível que o parlamentar venha a perder seu mandato em virtude da prática de infidelidade partidária. Esse parlamentar, contudo, pode alegar justa causa como defesa para a prática do ato que tenha sido considerado pelo partido como “infidelidade partidária”. Essas questões estão regulamentadas na Resolução nº 22.610/2007, parcialmente revogada pela Lei nº 13.165/2015, que alterou o art. 22-A da Lei nº 9.096/1995.

A proposta normativa aqui apresentada é no sentido de fortalecer o exercício da participação política da mulher exercida na esfera parlamentar, ou seja, quando do exercício do mandato. Propõe-se, para assegurar mais autonomia e independência em relação à orientação do partido na sua atuação parlamentar, que se estabeleça uma norma que reconheça como justa causa a atuação da mulher parlamentar caso, nessas votações, a orientação do partido conflite com a proposta legislativa que tenha como finalidade concretizar o princípio da igualdade material da mulher.

Entende-se que essa solução poderá fomentar o ingresso de mais mulheres na política, pois, especificamente quanto ao tema igualdade entre os gêneros, elas terão ampla liberdade de decidir se seguirão ou não a orientação partidária, sem que isso importe em perda do mandato por infidelidade partidária.

Art. 22-A. Perderá o mandato o detentor de cargo eletivo que se desfiliou, sem justa causa, do partido pelo qual foi eleito.

Parágrafo único. Consideram-se justa causa para a desfiliação partidária somente as seguintes hipóteses:

III - a atuação da mulher parlamentar contrária à orientação do partido quando esta conflitar com proposta legislativa que tenha como finalidade concretizar o princípio da igualdade material da mulher.

3.2 Propostas de modificação estrutural

As propostas de modificação estrutural que sugerimos são as que seguem.

3.2.1 Paridade de gênero no Parlamento e nas candidaturas

A instituição desses mecanismos de inclusão garantiria, em uma única eleição, o alcance imediato de um quadro mais igualitário entre os sexos no corpo parlamentar.

Primeiramente, é preciso se ter em mente que a igualdade deve se dar em um processo (PIOVESAN, 1998) por meio do qual outros valores também sejam levados em consideração, como a preferência política do eleitor na escolha de quem os representará.

Ao fim e ao cabo, o eleitor é que detém o poder soberano de escolher o perfil do representante que ele deseja que ocupe os cargos do Parlamento. Contudo, o objetivo das cotas é garantir que o mercado político-eleitoral dê ao eleitor opções mais igualitárias e representativas dos marcadores sociais.

Por essa razão, passa-se a entender, diante dessa nova conjuntura que se apresenta, que, neste momento, é preciso haver remodelação do modelo legislativo brasileiro de proteção à participação política da mulher a fim de inseri-la não só no processo eleitoral (reserva de candidaturas), dando-lhe condições mais factíveis e reais de disputa para que ela possa se colocar como uma dessas opções do mercado político, mas também sua inclusão no Parlamento, através das reservas de assentos.

O tempo nos revelou que a desigualdade política é estrutural, refletindo nas instituições que deveriam trabalhar para aboli-la, de modo que uma mudança estrutural é essencial.

Uma dessas autoras, ao escrever sobre as cotas de assentos, entendia que se essa igualdade fosse instituída de forma automática, pela instituição de cotas de assento, não haveria um processo de maturação desse modelo jurídico de fortalecimento. Contudo, a realidade altamente discriminatória e de segregação, revelada nos últimos três anos, aponta que apenas com essa mudança mais robusta é que a igualdade vai ser alcançada.

Constatou-se que, mesmo com o fomento e a proteção da participação política da mulher, não se avançou no processo de igualdade entre os gêneros nesse âmbito, avaliando-se ser, atualmente, plenamente viável se instituir reserva de vagas para as mulheres diretamente no corpo parlamentar.

A exclusão política das mulheres decorre, na realidade, de uma discriminação tão profunda e arraigada que apenas medidas como as cotas de assento no Parlamento poderiam alcançar essa igualdade. No caso, essa discriminação enraizada seria o interesse específico que uniria todas as mulheres, suprapartidariamente, e justificaria a adoção dessa medida, única adequada, necessária e proporcional (em sentido estrito) a concretizar a igualdade entre homens e mulheres no corpo político, acaso as demais falhem.

3.2.2 Cláusula de desempenho e o “multiplicador partidário de gênero”

A cláusula de desempenho foi instituída pela Emenda Constitucional nº 97/2017 e criou um novo critério de acesso aos recursos do Fundo Partidário e ao acesso gratuito ao rádio e à televisão, o qual tem por base os votos atribuídos aos partidos nas eleições para a Câmara de Deputados.

A proposta “do multiplicador partidário de gênero” seria atribuir “peso 2” aos votos dados a candidaturas femininas. A princípio, essa indicação não teria como ser taxada de inconstitucional, pois o peso 2 traria benefício aos candidatos homens e às candidatas mulheres, ao se aumentarem os recursos do Fundo. Em outros termos, em face do peso 2 dos votos dados a mulheres, aumentar-se-iam, de igual maneira, os recursos destinados ao financiamento tanto de mulheres como de homens, na proporção estabelecida pelo art. 9º da Lei nº 13.165/2017, conforme interpretação dada pelo STF nos autos da ADIN nº 5617.

Art. 41-A. Do total do Fundo Partidário: [...]

II - 95% (noventa e cinco por cento) serão distribuídos aos partidos na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, atribuindo-se, aos votos de mulheres candidatas peso 02 (dois), neste cômputo.

Essa proposta se afigura justa na medida em que atribui peso positivo – reconhecimento – a uma categoria excluída dos espaços de poder, tendo potencial de gerar incentivos aos partidos políticos para investirem na captação e formação política de mulheres e se alcançar, assim,

mais redistribuição nos cargos políticos. Insere-se, assim, na segunda categoria de ações (de incentivo à ocupação de espaços).

4. Considerações finais

Depois de seguir a metodologia indicada e desenvolver as propostas anteriores, analisamos que, de forma geral, apesar de algumas medidas já terem sido adotadas, claramente se mostram ainda insuficientes na proteção do direito à participação da mulher na política, uma vez que os números não refletem a necessidade e vontade social por mais igualdade de gênero na política. Os gargalos, conforme apontam as pesquisas, estão na política formal, a qual, por sua formação histórica e estrutural, é terreno praticamente impermeável ao “feminino”.

Dessa forma, as mudanças imediatas e estruturais propostas fortalecerão o modelo de proteção jurídica à participação política da mulher.

Referências

ACABAR com cota de gênero não vai resolver fraudes eleitorais, diz ONG. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 3 abr. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-abr-03/acabar-cota-genero-nao-resolver-fraudes-ong>. Acesso em: 13 fev. 2020.

ALMEIDA, Jéssica Teles de. **A proteção jurídica da participação política da mulher: fundamentos teóricos, aspectos jurídicos e propostas normativas para o fortalecimento do modelo brasileiro**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2018.

ALMEIDA, Jéssica Teles de; MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. Participação política: direito humano da mulher entre o público e o privado. **Revista Conhecer**: debate entre o público e o privado, Ceará, v. 9, n. 22, p. 154-169, 2019. Disponível em: <https://revistas.uece.br/index.php/revistaconhecer/article/view/1001>. Acesso em: 1º out. 2021.

ALMEIDA, Jéssica Teles; MACHADO, Raquel Ramos Cavalcanti. Os desafios das candidaturas femininas nas eleições de 2018. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 2 out. 2018a. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-out-02/opiniao-desafios-candidaturas-femininas-eleicoes-2018>. Acesso em: 13 fev. 2020.

ALMEIDA, Jéssica Teles; MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. O Tribunal Superior Eleitoral na vanguarda da concretização do direito à participação das pessoas trans no processo eleitoral. **Revista Populus**, Salvador, n. 4, p. 333-348, jun. 2018b.

ALVES, José Eustáquio Diniz; CAVENAGHI, Suzana. O paradoxo entre a maior inserção social das mulheres e a baixa participação feminina nos espaços de poder: refazendo a política de

cotas. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL FAZENDO GÊNERO, 8. 2008, Florianópolis, SC. **Anais** [...]. Florianópolis: UFSC, 2008.

ARAÚJO, Clara. Potencialidades e limites da política de cotas no Brasil, p. 231/252. **Revista de Estudos Feministas**, Florianópolis, ano 9, p. 231-252, 2. sem., 2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ref/a/V75SLT5r9DFZgHYJkfKqGXg/?lang=pt>. Acesso em: 1º out. 2021.

ARAÚJO, Clara. Rotas de ingresso, trajetórias e acesso das mulheres ao legislativo – um estudo comparado entre Brasil e Argentina. **Revista de Estudos Feministas**, Florianópolis, ano 18, n. 2, p. 567-584, maio/ago. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ref/a/yChSjwCc8kB556HHVbHyVMQ/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 1º out. 2021.

ARGENTINA oficializa paridade de gênero nas listas eleitorais. **Uol**, São Paulo, 15 dez. 2017. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/efe/2017/12/15/argentina-oficializa-paridade-de-genero-nas-listas-eleitorais.htm>. Acesso em: 13 fev. 2020.

BIROLI, Flávia; MIGUEL, Luís Felipe. **Feminismo e política: uma introdução**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2014.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. 7. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. **Projeto que elimina cotas partidárias para mulheres tem voto contrário e críticas de senadoras**. Brasília, DF: Senado Federal, 2019. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/institucional/procuradoria/comum/projeto-que-elimina-cotas-partidarias-para-mulheres-tem-voto-contrario-e-criticas-de-senadoras?fbclid=IwAR3Ws6JwuTH_9qptDVokxIp6vDxBtIsbAfxB5sGv2j7eGHoAjTHuKwI-vvE. Acesso em: 13 fev. 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 30 set. 2021.

BRASIL. **Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965**. Institui o Código Eleitoral. Brasília, DF: Presidência da República, 1965. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737compilado.htm. Acesso em: 1º out. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995**. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19096.htm. Acesso em: 30 set. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-out-02/opinio-desafios-candidaturas-femininas-eleicoes-2018>. Acesso em: 30 set. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015**. Altera as Leis nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13165.htm. Acesso em: 30 set. 2021.

BRASIL. Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos. **Revista Observatório Brasil da Igualdade de Gênero**. Brasília, DF: Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2015.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Consulta nº 060381639 – Brasília – DF. Consulta. Senadora. Aplicabilidade do art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/1997. Participação feminina na composição de comissões executivas e dos diretórios nacionais, estaduais e municipais dos partidos políticos [...]. Relatora: Min. Rosa Weber, 19 de maio de 2020. **Diário da Justiça Eletrônico** [do Tribunal Superior Eleitoral], Brasília, DF, n. 202, 8 out. 2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Fundo Eleitoral e tempo de rádio e TV devem reservar o mínimo de 30% para candidaturas femininas, afirma TSE**. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, 2018. Disponível em <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Maio/fundo-eleitoral-e-tempo-de-radio-e-tv-devem-reservar-o-minimo-de-30-para-candidaturas-femininas-afirma-tse>. Acesso em: 13 fev. 2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Mais de 16 mil candidatos tiveram votação zerada nas Eleições 2016**. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, 2016. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2016/Novembro/mais-de-16-mil-candidatos-tiveram-votacao-zerada-nas-eleicoes-2016>. Acesso em: 19 fev. 2018.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Mulheres ainda são minoria de candidatas nas eleições brasileiras**. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, 2018. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Marco/mulheres-ainda-sao-minoria-de-candidatas-nas-eleicoes-brasileiras>. Acesso em: 13 fev. 2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 23.609, de 18 de dezembro de 2019**. Dispõe sobre a escolha e o registro de candidatas para as eleições. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, 2019. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-609-de-18-de-dezembro-de-2019>. Acesso em: 30 set. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Sistematização das normas eleitorais**: relatório final: eixo temático VII: participação das minorias no processo eleitoral. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, 2019. Disponível em: <http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/6249>. Acesso em: 1º out. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI 5.617. 5000417-17.2016.1.00.0000. Distrito Federal (DF). Ação direta de inconstitucionalidade. Direito constitucional e eleitoral. Art. 9º da Lei 13.165/2015. Fixação de piso (5%) e de teto (15%) do montante do fundo partidário destinado ao financiamento das campanhas eleitorais para a aplicação nas campanhas de candidatas. Preliminar de impossibilidade jurídica do pedido. Rejeição. Inconstitucionalidade. Ofensa à igualdade e à não-discriminação. Procedência da ação. Requerente: Procurador-Geral da República. Relator: Min. Edson Fachin, 15 de março de 2018. **Diário da Justiça Eletrônico** [do Supremo Tribunal Federal], Brasília, DF, n. 57, 23 mar. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **STF decide que campanhas de candidatas terão mais recursos na eleição deste ano**. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2018. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=391666>. Acesso em: 13 fev. 2020.

BUTLER, Judith. **Problemas de gênero**: feminismo e subversão da identidade. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CESAR, Raquel Coelho Lenz. **Acesso à justiça para minorias raciais no Brasil**: é a ação afirmativa o melhor caminho? Riscos e acertos no caso da UERJ. 2003. 322 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2003.

CONVENÇÃO para eliminar todas as formas de discriminação contra a mulher – CEDAW (1979). Disponível em: <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/discrimulher.htm>. Acesso em: 13 fev. 2020.

CONVENÇÃO sobre os direitos políticos da mulher (1953). Disponível em <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direitos-da-Mulher/convencao-sobre-os-direitos-politicos-da-mulher.html>. Acesso em: 13 de fev. 2020.

DAHL, Robert A. **A democracia e seus críticos**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012.

FRASER, Nancy. Redistribuição, reconhecimento e participação: por uma concepção integrada de justiça. In: IKAWA, Daniela; PIOVESAN, Flávia; SARMENTO, Daniel. **Igualdade, diferença e direitos humanos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 167-189.

GOMES, Jose Jairo. **Direito eleitoral**. São Paulo: Atlas, 2013.

HTUN, Mala. A política de cotas na América Latina. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, ano 9, n. 1, p. 225-230, 2. sem. 2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ref/a/z6tNyFXHdFWFYQQxtHqWHZb/?lang=pt>. Acesso em: 30 set. 2021.

JARDIM, Torquato. **Direito eleitoral positivo**. Brasília, DF: Livraria e Editora Brasília Jurídica, 1996.

JUVÊNCIO, José Sérgio Martins. **A relação entre candidaturas "laranjas" e a lei de cotas por gênero**. In: ENCONTRO INTERNACIONAL PARTICIPAÇÃO, DEMOCRACIA E POLÍTICAS PÚBLICAS, 2013, Araraquara. **Anais [...]**. Araraquara: UNESP, 2013.

KELSEN, Hans, **Teoria pura do direito**. Tradução João Baptista Machado. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

LAFUENTE, Javier. A revolução incompleta da Bolívia. **El País**, Madri, 11 out. 2014. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2014/10/11/internacional/1412983977_484279.html. Acesso em: 13 fev. 2020.

LOPES, Ana Maria D'Ávila Lopes; NÓBREGA, L. N. As ações afirmativas adotadas no Brasil e no Direito Comparado para fomentar a participação política das mulheres. **Revista Nomos**, Fortaleza, v. 31, n. 1, p. 11-30, jan./jun. 2011.

MACHADO, Raquel; ALMEIDA, Jéssica Teles de. Da denúncia à esperança: Democratização intrapartidária e reserva de gênero de 30% nos cargos de direção dos Partidos Políticos. **Focus.jor**, [Fortaleza], 25 maio 2020. Disponível em: <https://www.focus.jor.br/da-denuncia-a-esperanca-por-raquel-machado-e-jessica-teles/>. Acesso em: 25 maio 2020.

MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. **Direito eleitoral**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

MARTINS, Eneida Valarini. **A política de cotas e a representação feminina na Câmara dos Deputados**. 2007. Monografia (Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo) – Pós-graduação do Cefor, Brasília, DF, 2007.

MAZZA, Carlos. **MPF irá instaurar procedimento para apurar suposta laranja**. 13/02/2019. Disponível em: <https://www.opovo.com.br/jornal/politica/2019/02/32421-mpf-ira-instaurar-procedimento-para-apurar-suposta-laranja.html>. Acesso em: 13 fev. 2020.

MAZOTTE; Natáli; ROSSI, Amanda. Partidos recorrem a candidatas “fantasmas” para preencher cota de 30% para mulheres. **Gênero e Número**, Rio de Janeiro, 27 out. 2016. Disponível em: <http://www.generonumero.media/partidos-recorrem-candidatas-fantasmas-para-preencher-cota-de-30-para-mulheres/>. Acesso em: 13 fev. 2020.

MIGUEL, Luís Felipe. **Democracia e representação: territórios em disputa**. São Paulo: Editora UNESP, 2014.

MONTESANTI, Beatriz. Mulheres são 15% do novo Congresso, mas índice ainda é baixo. **Uol**, São Paulo, 8 ago. 2018. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/eleicoes/2018/noticias/2018/10/08/mulheres-sao-15-do-novo-congresso-mas-indice-ainda-e-baixo.htm>. Acesso em: 13 de fev. 2020.

PIMENTEL, Sílvia. Educação, igualdade, cidadania: a contribuição da Convenção CEDAW/ONU. In: IKAWA, Daniela; PIOVESAN, Flávia; SARMENTO, Daniel. **Igualdade, diferença e direitos humanos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 305-321.

PIOVESAN, Flávia. **Temas de direitos humanos**. São Paulo: Max Limonad, 1998.

VII RELATÓRIO brasileiro da convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher. Brasília, DF, 2013. Disponível em: <http://www.observatoriodegenero.gov.br/eixo/internacional/instancias-regionais/o-comite-cedaw-2013-comite-para-a-eliminacao-de-todas-as-formas-de-discriminacao-contr-a-mulher/cedaw-vii-relatorio-brasileiro.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2020.

SCHAUER, Frederick. **The force of Law**. Cambridge: Harvard University Press, 2015.

SCHUMAHER, Schuma; CEVA, Antônia. **Mulheres no poder: trajetórias na política a partir da luta das sufragistas do Brasil**. 1. ed. Rio de Janeiro: Edições de Janeiro, 2015.

SCOTT, Joan. O enigma da igualdade. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, ano 13, n. 1, p. 11-30, jan./abr. 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ref/a/H5rJm7gXQR9zdTJPBf4qRTy/?lang=pt#>. Acesso em: 1º out. 2021.

SOUZA, Cristiane Aquino. **Las cuotas electorales para la igualdad entre mujeres y hombres**. 2011. Tese. (Doutorado em Direito) – Facultad de Derecho, Departamento de Derecho Público y Filosofía Jurídica, Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, 2011.

TABAK, Fanny. **Mulheres públicas: participação política e poder**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2002.

TSE confirma cassação de 20 por candidaturas laranjas no interior de SP. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 6 fev. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-fev-06/tse-confirma-cassacao-20-candidaturas-laranjas>. Acesso em: 13 fev. 2020.

YOUNG, Iris Marion. **Inclusion and democracy**. Oxford: Oxford University Press, 2000.